
Wormerland

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Wormerland.

Nr. 5840
21 januari
2015

Handhavingsbeleid 2014 Milieudient IJmond Regionale uitvoeringsdienst

Inleiding
Binnen het omgevingsrecht zijn kwaliteitseisen gesteld aan de wijze waarop toezicht en handhaving worden uitgevoerd. Dit handhavingsbeleid is een uitwerking van deze kwaliteitseisen.
Het beleid bestaat uit de volgende onderdelen:
I Toezicht
II Handhaving
III Processchema preventie en repressieve handhaving
IV Werkinstructie klachtenafhandeling
V Informatie-uitwisseling en afstemming
VI Melding en handhaving Besluit bodemkwaliteit

DEEL 1 TOEZICHT

1. Inleiding

Toezicht
Milieudienst IJmond houdt namens betrokken bestuursorganen toezicht op naleving van de milieuregelgeving, andere omgevingsrechtelijke regelgeving en daaraan flankerende regelgeving. Dit deel behelst het regulier toezicht. Hierin is geregeld hoe Milieudienst IJmond omgaat met het periodiek en/of procesgebonden toetsen van regelgeving voor de taakvelden waar dit noodzakelijk is.

Handhavingsuitvoeringsprogramma
De planning van de toezichthoudende activiteiten wordt jaarlijks vastgelegd in het werkprogramma van Milieudienst IJmond. In dit werkprogramma worden de handhavingsprioriteiten uitgewerkt. Dit gebeurt enerzijds aan de hand van de probleemanalyses en prioriteitstelling die voor de gemeenten zijn uitgewerkt en anderzijds aan de hand van provinciale en landelijke en bestuurlijke thema's. De verantwoording over de uitvoering van de handhavingsactiviteiten geschiedt via het jaarverslag.

2. Juridische context toezicht

2.1 Regulier toezicht
Regulier toezicht is van belang om te kunnen constateren of normen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Er is nog geen sprake van een vermoeden van een overtreding. Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste bepalingen uit de van toepassing zijnde regelgeving. Tenslotte wordt een korte samenvatting gegeven van de toezichthoudende taken waarmee de toezichthouders van Milieudienst IJmond belast zijn.

2.2 De Algemene wet bestuursrecht
In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de algemene handhavingsbe palingen te vinden. Hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevat de bijzondere bepalingen met betrekking tot de handhaving. Hoofdstuk 5 van de Wabo staat als lex specialis ten opzichte van h oofdstuk 5 van de A lgemene wet bestuursrecht als lex generalis. Met andere woorden de Wabo gaa t vóór de Algemene wet bestuursrecht.

2.3 Bevoegdheden van de toezichthouder
In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn onder meer de bevoegdheden van de toezichthouder geregeld. Het gaat hierbij ondermeer om binnentreden, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage van gegevens, onderzoeken, opnemen of bemonstering, onderzoeken van vervoersmiddelen , het stilhouden van voertuigen en het bij machtiging toepassen van bestuursdwang in zeer spoedeisende gevallen . Bij de uitoefening van deze bevoegdheden is vooral artikel 5:13 Awb van belang waarin staat dat een toezichthouder slechts gebruik maakt van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is een ieder verplicht alle medewerking te verlenen bij het uitoefenen van toezicht. Daarnaast is in de Algemene wet op het binnentreden geregeld dat op het moment dat door de bewoner geen toestemming wordt verleend voor het binnentreden van een woning bij machtiging van de burgemeester alsnog daartoe kan worden overgegaan in daartoe nopende situaties.

2.4 Aanwijzingsbesluit toezichthouders Milieudienst IJmond
De directeur van Milieudienst IJmond wijst toezichthouders aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de betreffende regelgeving.

3. Toezicht

3.1 **Definities**
Dit beleid is van toepassing op alle toezichthoudende activiteiten, zowel regulier- als handhavingstoezicht.

<u>3.1.1 Definitie regulier toezicht</u>
Regulier toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar

aanleiding daarvan interveniëren en het door systematische controle ervoor waken dat iets gebeurt en dat het gebeurt volgens bepaalde normen.
Oftewel onder regulier toezicht kan worden verstaan:
Regulier Toezicht:
Alle controles die worden uitgevoerd, waarbij geen sprake is van een redelijk vermoeden van overtredingen.
3.1.2 Definitie Handhavingstoezicht
Handhavingstoezicht heeft betrekking op situaties waarin Milieudienst IJmond zelf een vermoeden heeft dat sprake is van een overtreding, dan wel dat daarop wordt gewezen door een derde partij, hetgeen aanleiding geeft tot het uitvoeren van een controle.
Tevens valt onder handhavingstoezicht het toezicht dat wordt uitgevoerd in het kader van een lopende handhavingszaak en het toezicht op de naleving van de aangezegde lastgeving.
Handhavingst oezicht:
Alle controles die worden uitgevoerd, waarbij wel sprake is van een redelijk vermoeden van overtredingen, dan wel sprake is van overtredingen.
3.1.3 Definitie integraal toezicht en aspecttoezicht
Integraal toezicht omvat alle regelgeving die op een bepaald project, inrichting of locatie van toepassing is en behoort te worden betrokken bij het uit te voeren toezicht. Per project, inrichting of locatie kan het te betrekken regelgevend kader verschillen.
Aspecttoezicht kan worden omschreven als het houden van toezicht op een bepaalde activiteit of naleving van een bepaald onderdeel van de regelgeving. Dit kan ook in de vorm van een project plaatsvinden.
3.1.4 Definitie handhavingstraject (als onderdeel van Handhavingstoezicht)
Onder een handhavingstraject moet worden verstaan het traject dat een aanvang neemt op het moment van het constateren van een overtreding ten tijde van de controle voorafgaande aan het uitvaardigen van een handhavingsbeschikking.
3.2 **Categorieën van toezicht**
In het kader van toezicht worden verschillende soorten controles onderscheiden:
Regulier toezicht:
1. Toezichtcontroles in het kader van de jaarlijkse prioriteitstelling (werkprogramma).
2. Toezichtcontroles in het kader van projecten.
3. Opleveringscontroles in het kader van de vergunningverlening/meldingen.

Handhavingstoezicht:
1. Controles naar aanleiding van klachten, handhavingsverzoeken, incidenten en ongevallen.
2. Controles in het kader van lopende handhavingstrajecten.

3.2.1 Regulier toezicht
In beginsel wordt een toezichtcontrole vooraf aangekondigd. In geval van bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken. Een uitgangspunt is om de controles in het kader van integraliteit gezamenlijk met de diverse te onderscheiden rechtsgebieden binnen het omgevingsrecht dan wel flankerende rechtsgebiedenb. Op deze wijze is het mogelijk de capaciteit voor toezichtscontroles zo doelmatig mogelijk in te zetten.
Hieronder worden voornoemde categorieën nader beschreven.
1. Toezichtcontroles in het kader van de jaarlijkse prioriteitstelling (werkprogramma)
Regulier toezicht vindt plaats naar aanleiding van de jaarlijkse prioriteitstelling van het werkpogramma. Op het gebied van milieu wordt de toezichtfrequentie gebaseerd op de grootte van de inrichting. De invulling van het werkprogramma is hierop gebaseerd. Tevens wordt de inhoud van het werkprogramma gebaseerd op probleemanalyses, op actuele aandachtsgebieden en op de wens van betrokken bestuursorganen.
2.Toezichtscontroles in het kader van projecten
Jaarlijks worden eventueel projecten bepaald aan de hand van de probleemanalyses, actuele aandachtsgebieden en de wens van betrokken bestuursorganen.
In de projectvoorstellen worden bepaalde beleidsterreinen verder geconcretiseerd. Dit gebeurt onder meer door de speerpunten te benoemen waarop gecontroleerd moet worden.
3.Opleveringscontroles in het kader van de vergunningverlening
Door de integrale controle wordt niet alleen gekeken of de vergunninghouder zich aan de vergunningvoorschriften houdt maar vindt tevens een toets plaats van de handhaafbaarheid van de vergunningvoorschriften.
3.2.2 Handhavingstoezicht

1.Controles naar aanleiding van klachten, handhavingsverzoeken, incidenten en ongevallen
In voorkomende gevallen worden klachten, ongevallen en/of incidenten veroorzaakt door de bedrijfsvoering. Dit heeft betrekking op naleving van de geldende regelgeving. In deze situaties volgt er op een klacht, incident of ongeval dan ook altijd een aspectcontrole en indien nodig een integrale controle. Er bestaat een redelijk vermoeden van het begaan van een overtreding. De controle is dan

ook gericht op het vaststellen van een mogelijke overtreding. Van een integrale controle gaat een preventieve werking uit.

Voor de afhandeling van klachten heeft Milieudienst IJmondeen apart klachtenprotocol vastgesteld.

In onderstaand schema ziet dit er als volgt uit:

2. *Handhavingstoezicht in een handhavingstraject*
   a. Ten behoeve van de motivering van een herstelsanctie

In geval na de termijn die verbonden is aan een eventuele vooraankondiging van een herstelsanctie en bij het voortbestaan van de overtreding ofwel in spoedeisende gevallen die direct aanleiding geven voor het aanzeggen van een herstelsanctie worden aanvullende eisen gesteld aan zowel het toezicht als het controlerapport. Het toezicht en het daaruit voortvloeiende onderzoeksrapport dienen ter motivering van de lastgeving en zijn constituerend voor de lastgeving. Er mag vanaf dat moment geen enkele twijfel meer bestaan over de omstandigheden waaronder de overtreding is of wordt begaan. Op dat moment worden aan de feitelijke constatering van de overtreding immers bij besluit rechtsgevolgen verbonden die erop zijn gericht de overtreder te bewegen tot het herstellen van de overtreding binnen een bepaalde begunstigingstermijn. In hoofdstuk 4 wordt uitgewerkt welke aanvullende eisen worden verbonden aan het toezicht en het toezichthoudersrapport.
b.Ten behoeve van de vaststelling van het intreden van de rechtsgevolgen van de lastgeving
Aan een lastgeving wordt een begunstigingstermijn verbonden. Binnen die begunstigingstermijn wordt de overtreder de gelegenheid geboden de overtreding te beëindigen. Gaat de overtreder niet tot beëindiging van de overtreding over dan treden de rechtsgevolgen van de lastgeving in werking. Dan wordt derhalve een dwangsom verbeurd of kan het bevoegd gezag zelf de overtreding beëindigen door het toepassen van bestuursdwang. Het is dus van belang zorgvuldig vast te stellen of is voldaan aan de lastgeving op het moment dat de begunstigingstermijn is verstreken. Dientengevolge zijn evenals ten aanzien van de vaststelling van de overtreding in het kader van de motivering van de dwangsom dezelfde eisen verbonden aan de vaststelling van de overtreding op het moment dat de begunstigingstermijn die is verbonden aan de lastgeving.

3.3 Uitvoering toezichtscontrole

Bij een controlebezoek worden de onderstaande stappen uitgevoerd. De eerste twee stappen zijn alleen van toepassing bij toezichtscontroles die plaatsvinden in het kader van een project. De eerste stap hoeft daarbij alleen uitgevoerd te worden door de trekker van een project.
De te onderscheiden stappen in een toezichtscontrole:

1. Samenstellen van een lijst van inrichtingen die onder de werkingsfeer van het project vallen. (*alleen van toepassing bij een project*)
2. Raadplegen van het projectvoorstel. (*alleen van toepassing bij een project*)
3. Raadplegen van het werkprogramma.
4. Aankondigen van de toezichtscontrole (indien sprake is van regulier toezicht). Dit geldt niet voor controles op bouwactiviteiten.
5. Dossieronderzoek van de te controleren inrichting (nalevingshistorie), locatie of het te controleren object.
6. Raadplegen van het geautomatiseerde bestand voor inrichtingen, locaties en objecten.
7. Bepalen van de bezoekstrategie *(*w.o. het vaststellen van de controleprioriteiten*)*aan de hand van de stappen 2, 5 en 6.
8. Uitvoeren van de toezichtscontrole.
9. Administratieve verwerking en een verzoekbrief bij geconstateerde overtredingen.
10. Eventuele hercontrole.

3.4 Controlefrequentie van de toezichtsactiviteiten

Om de frequentie van de periodieke controles vast te kunnen stellen is een prioriteitstelling op basis van een probleemanalyse noodzakelijk. Voor alle deelnemende gemeenten heeft Milieudienst IJmond een probleemanalyse en een daarop gebaseerde prioriteitstelling uitgevoerd.
In een schema ziet dat er als volgt uit:
Analyse problematiek
Prioriteitstelling
Werkprogramma

3.5 Toezicht op het bereiken van kwaliteitsnormen

Door Milieudienst IJmond wordt toezicht gehouden op naleving van emissienormen bij bedrijven, zoals die gesteld zijn voor bijvoorbeeld geluid, bodem, water en lucht. Dit toezicht op naleving van deze normen wordt uitgevoerd door de specialistische of generalistische toezichthouders van Milieudienst IJmond. Indien het toezicht op de norm zodanig complex is dat de specialist dit niet kan doen, dan wordt er kennis ingehuurd van een hiertoe gespecialiseerd bureau.
De generalist moet de specialist inschakelen indien hij de nodige kennis ten aanzien van een bepaald aspect ontbeert. Daarnaast is bekend welke specialistische kennis Milieudienst IJmond moet hebben.

3.6 Toezicht op de zelfcontrole door inrichtingen
Milieudienst IJmond voert eventueel op basis van projecten toezicht uit op zelfcontrole door inrichtingen. Ieder project wordt voorbereid middels een projectvoorstel. In het projectvoorstel wordt het volgende over de zelfcontrole opgenomen:

- de bedrijven wordt gevraagd om een checklist in te vullen en met eventuele bijlagen op te sturen
- steekproefsgewijs wordt een inrichting die de checklist ingevuld heeft geretourneerd bezocht
- de inrichtingen die de checklist niet hebben ingevuld en geretourneerd worden bezocht
- na afronding van het project wordt een evaluatie opgesteld.

4. Rapportage van de toezichtsresultaten

De gegevens van het controlebezoek worden vastgelegd in de geautomatiseerde systemen van Milieudienst IJmond.
Er zijn twee manieren waarop de toezichtsresultaten kunnen worden vastgelegd.

1. Een digitale checklist (op basis van Digitale Checklisten) :
2. Een digitaal controlerapport op basis van het door Milieudienst IJmond gehanteerde befrijfsprocessensysteem :
3. Een door toezichthouder zelf opgesteld digitaal controlerapport

ad. 1 Digitale Checklisten

In het geautomatiseerde systeem wordt informatie vastgelegd met betrekking tot de algemene gegevens van inrichtingen, objecten en locaties, beoordeling door eigen inspecteurs, vergunningverlening, klachten en controles.

Van elke controle ten uitvoer van wordt het volgende ingevoerd:

- **controledatum**
- **naam toezichthouder**
- **soort controle**
- **binnen welk project de controle eventueel valt**
- **met wie er gesproken is**
- **controlebevindingen**
- **gestelde termijnen**
- **vervolgbezoeken**

Het controlerapport wordt vervolgens inhoud gegeven door een format dat beschikbaar is gesteld door Digitale Checklisten.
In het controlerapport dat binnen het kader van **Handhavingstoezicht onderdeel 2**. (zie paragraaf 3.2.2) plaatsvindt dienen ter aanvulling - en zijn dienstig aan de motivering van de handhavingsbeschikking – en volledig toegespitst op de geconstateerde overtreding de volgende onderdelen te worden vastgelegd en opgenomen:

- Foto’s ter vastlegging van de overtreding;
- Verklarende tekst bij foto’s en gedane constatering;
- Verslag van door betrokkenen afgelegde verklaringen;
- Handtekening toezichthouder en dagtekening, onder ambtseed of -belofte opgemaakt
- de gevoerde handhavingstrategie:
- spoedeisendheid van het optreden tegen de overtreding
- keuze voor dwangsom of bestuursdwangtraject
- Eventuele toepassing van Bsbm
- afweging integrale handhaving
- oog- en oorfunctie: doormelden bevindingen naar betrokken gemeentelijke afdelingen.

ad. 2 Digitaal controlerapport op basis van befrijfsprocessensysteem

In het geautomatiseerde systeem wordt informatie vastgelegd met betrekking tot de algemene gegevens van inrichtingen, objecten en locaties, beoordeling door eigen inspecteurs, vergunningverlening, klachten en controles.

Van elke controle wordt het volgende ingevoerd:
- controledatum
- naam toezichthouder
- soort controle
- binnen welk project de controle eventueel valt
- met wie er gesproken is
- controlebevindingen
- gestelde termijnen
- vervolgbezoeken

Tenslotte wordt er van elk controlebezoek een rapport gemaakt. In het controlerapport dat binnen het kader van **Regulier Toezicht en Handhavingstoezicht** plaatsvindt dienen de volgende onderdelen te worden ingevuld:
- datum en tijd van de controle
- naam van de toezichthouder
- het project waarbinnen de controle valt
- de controlesoort (regulier, aspect, hercontrole)
- resultaat van de controle, overtredingen benoemen en uitwerken
- afgesproken acties die door het bedrijf of door Milieudienst worden uitgevoerd
- gespreksnotitie waarin de controlebevindingen en eventuele afspraken worden vastgelegd. Hierbij wordt aangegeven op welke onderdelen wel en niet gecontroleerd is.

In het controlerapport dat in het kader van **Handhavingstoezicht onderdeel 2.** (zie paragraaf 3.2.2) plaatsvindt dienen ter aanvulling - en dienstig aan de motivering van de handhavingsbeschikking – en volledig toegespitst op de geconstateerde overtreding de volgende onderdelen te worden vastgelegd en opgenomen:
- Foto's ter vastlegging van de overtreding;
- Verklarende tekst bij foto's en gedane constatering;
- Verslag van door betrokkenen afgelegde verklaringen;
- Handtekening toezichthouder en dagtekening, onder ambtseed of -belofte opgemaakt
- de gevoerde handhavingstrategie:
- spoedeisendheid van het optreden tegen de overtreding
- keuze voor dwangsom of bestuursdwangtraject
- Eventuele toepassing van Bsbm
- afweging integrale handhaving
- oog- en oorfunctie: doormelden bevindingen naar betrokken gemeentelijke afdelingen.

<u>ad. 3 Door toezichthouder zelf opgesteld digitaal controlerapport</u>
Hiervoor geldt hetzelfde als onder 'ad. 2'.
5.**<u>Scheiding vergunningverlening en handhaving</u>**

In de organisatie zijn vergunningverlening en handhaving gescheiden van elkaar.Dit betekent op functieniveau dat vergunningverleners niet de door hun opgestelde vergunningen mogen handhaven.

Wel vindt er overleg plaats over de te verlenen vergunningen. Nadat de vergunningverlener de ontwerpbeschikking in concept heeft opgesteld wordt deze samen met de aanvraag voorgelegd aan de afdeling handhaving. Door een handhaver wordt de concept-ontwerpbeschikking getoetst op:
- <u>Handhaafbaarheid en eenduidigheid van de voorschriften;</u>
- <u>Helderheid van de formulering van voorschriften;</u>
- <u>Toetsen van de voorschriften aan de huidige milieuhygiënische inzichten zoals bijvoorbeeld de PGS-richtlijnen, de aangewezen BBT-documenten, de Handreiking industrielawaai en Vergunningverlening, Circulaire indirecte hinder etc.</u>
- <u>Relatie met andere relevante milieuwetgeving zoals bijvoorbeeld het Vuurwerkbesluit of het Besluit externe veiligheid..</u>

De scheiding tussen vergunningverleners en handhaving is verder functioneel gerealiseerd door dat vergunningverleners in een ander team zijn ondergebracht binnen de organisatie.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat een te nauwe band ontstaat tussen de handhaver en de inrichting is een roulatiesysteem opgezet. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten gedefinieerd:

Een toezichthouder voert niet meer dan:

maximaal eenmaal een handhavingstraject uit bij een inrichting type C- bedrijf. Na het aflopen van dit handhavingstraject zullen eerst twee andere inspecteurs een handhavingstraject bij de inrichting moeten hebben doorlopen alvorens deze inspecteur opnieuw een handhavingstraject mag opstartenmaximaal twee handhavingstrajecten uit bij inrichting type B- bedrijven. Na het aflopen van deze handhavingstrajecten zullen eerst twee andere inspecteurs een handhavingstraject bij de inrichting moeten hebben doorlopen alvorens deze inspecteur opnieuw een handhavingstraject mag opstarten.

Wel merken wij op dat indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven, hiervan gemotiveerd mag worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een inspecteur zeer specialistische kennis heeft op een vakgebied waar slechts weinigen binnen de Dienst over beschikken. Gezien de controlefrequenties voor de inrichtingen type A-bedrijven zal naar verwachting geen nauwe band ontstaan tussen de handhaver en het bedrijf.

6 . Routering brieven in het kader van toezicht

Regulier toezicht en handhavingstoezicht

7 . A fstemming

Interne en externe afstemming maken onderdeel uit van het preventieve toezicht dat uitgevoerd wordt door Milieudienst IJmond. Met interne afstemming wordt de afstemming binnen Milieudienst IJmond bedoeld. Met externe afstemming wordt de afstemming met andere handhavingsorganisaties bedoeld. Voor externe afstemming wordt verwezen naar deel V van dit handboek ‘Informatie-uitwisseling en externe afstemming’.

7.1 Interne afstemming

Binnen de milieudienst fungeren ten behoeve van de interne afstemming de volgende overleggen:

Maandagmorgenoverleg:

Team milieubeheer houdt wekelijks overleg met de teamleider. Problemen op het gebied van de handhaving en vergunningverlening, voortgang en werkplanning worden hier besproken.

Team milieubeer overleg:

Aan dit overleg nemen alle medewerkers van het team milieubeheer en brandveiligheid deel en de juridisch medewerker. In dit overleg komen teambrede en organisatiebrede onderwerpen aan bod. Daarnaast staat kennisoverdracht centraal en worden er afspraken gemaakt over de verdeling van de werklast. Dit overleg vindt echter alleen op adhoc-basis plaats om specifieke handhavingsituaties te bespreken.

8 . Communicatie

8 .1 Inleiding

Communicatie en compliance assistance, het helpen van de overtreder bij beëindiging van de overtreding, zijn belangrijke instrumenten om naleefgedrag te bewerkstelligen. Bedrijven moeten daarom via heldere communicatie geïnformeerd worden over het naleefgedrag dat de overheid van hen verlangt. Communicatie en duidelijkheid versterkt de uitwerking van handhavingsacties.
Regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht is complex en voor drijvers van inrichtingen veelal moeilijk te doorgronden. Om drijvers van inrichtingen daarin tegemoet te komen wordt in geval sprake is van een overtreding voldoende duidelijk aangegeven welke overwegingen hebben geleid tot het aanschrijving. Daarbij wordt tevens aangegeven waar de op de aanschrijving betrokken regelgeving gevonden kan worden.
De aankondiging van een project leidt in veel gevallen al tot normconform gedrag bij bedrijven. Op deze wijze wordt in een korte tijd een grotere groep bedrijven bereikt dan de te controleren groep bedrijven. Geloofwaardigheid is hierbij zeer belangrijk. De milieudienst doet wat zij communiceert om de effectversterkende werking van communicatie te borgen.

8 .2 Communicatiedoel

Het communicatiedoel van Milieudienst IJmond:
Partijen stimuleren tot het naleven van de regelgeving
Om dit doel te bereiken, worden verschillende doelgroepen onderscheiden en worden verschillende communicatiemiddelen ingezet, afgestemd op de doelgroep.

8 .3 Inhoud

Om naleefgedrag te kunnen beïnvloeden is inzicht in de drijfveren om regels na te leven of te overtreden van belang. Om dat inzicht te krijgen maakt Milieudienst IJmond gebruik van de 'Tafel van Elf'. De Tafel van Elf is een samenhangende opsomming van gedragsfactoren die bepalend zijn voor het naleefgedrag van regelgeving. Deze factoren zijn te onderscheiden in een drietal categorieën, te weten: kennisfactoren, motivatiefactoren en controle- en sanctiefactoren.
Kennisfactoren zeggen iets over de bekendheid met regels bij de doelgroep en in hoeverre de doelgroep (technisch of juridisch) in staat is om regels na te leven. Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker, des te kleiner de kans op spontane naleving. **Motivatiefactoren** geven de mate weer waarin de doelgroep gemotiveerd is om regels na te leven. Hoge kosten en weinig baten betekenen een geringe motivatie om regelgeving na te leven; lage kosten en veel baten betekenen een grotere motivatie om regelgeving na te leven. Daarnaast bepalen zaken als acceptatie van regelgeving en de gezagsgetrouwheid van de doelgroep de motivatie om regels na te leven.
Bij **controle- en sanctiefactoren** gaat het om de door de doelgroep waargenomen kans op: waarneming van de overtreding door een derde, een controle, constatering van de overtreding bij een controle, een sanctie als de overtreding geconstateerd wordt en de ernst van de sanctie.
Door de Tafel van Elf toe te passen op een vooraf bepaalde doelgroep wordt inzicht verkregen in de factoren die bepalend zijn voor die doelgroep om regels al dan niet na te leven. Met communicatie kunnen vervolgens de genoemde factoren zodanig beïnvloed worden dat een hoger naleefgedrag wordt bereikt met een gelijkblijvende of verminderde inzet van fysieke controles.
Aan het begin van ieder jaar zullen handhavingsprojecten geselecteerd worden waarbij gebruik zal worden gemaakt van de Tafel van Elf en hierop gebaseerde communicatie-instrumenten zullen worden ingezet. Bij deze projecten zal vervolgens de effectiviteit van communicatie gemeten worden. Voor de toepassing van de Tafel van Elf kan gebruik worden gemaakt van bijlage 1 en 2.
8.4 **Communicatiemiddelen**

Om het doel te bereiken, kunnen de volgende middelen worden ingezet, afhankelijk van de inhoud van de informatie die verstrekt wordt en de doelgroep, onder andere:

- **Persbericht in de lokale media:** wanneer er specifieke acties zijn of wanneer er iets nieuws is op het gebied van de handhaving, kan een persbericht naar de lokale media verzonden worden .
- **Brieven:** Brieven zijn persoonlijk en aan de ondernemer gericht. Brieven kunnen gebruikt worden om acties aan te kondigen en om informatie te verstrekken over wet- en regelgeving .
- **Factsheets:** In de factsheets wordt ten aanzien van verschillende onderwerpen, specifieke informatie verstrekt. Deze factsheets worden indien voorhanden tijdens een controlebezoek aan de ondernemer overhandigd.
- **Website:** Op de website van de Milieudienst IJmond s taat algemene informatie over ondermeer de handhaving en vergunningverlening. Daarnaast kunnen er persberichten op de website geplaatst worden en artikelen over handhavingsacties.
- **Informatiebijeenkomsten**: voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld ondernemers van een specifieke bedrijfsbranche, kunnen informatieavonden georganiseerd worden.
- **Klanten informatie folders**: Voor specifieke doelgroepen worden indien gewenst folders opgesteld waarmee inzicht wordt gegeven in bepaalde milieu- of brandveiligheidsaspecten.

DEEL II HANDHAVING

9.1 Inleiding

Het omgevingsrecht voorziet in kwaliteitseisen voor de bestuursrechtelijke handhaving.

Thans wordt vanuit de stuurgroep 'Uitvoering met ambitie', nu Omgevingsdienst NL, ingezet op het ontwikkelen van een landelijke handhavingsstrategie. Ten tijde van het concipiëren van onderhavig beleid was in dat verband een vijfde concept nota kenbaar gemaakt. Indien de landelijke handhavingsstrategie definitief is gemaakt zal worden bezien in hoeverre ten aanzien van de taakuitvoering van Milieudienst IJmond daarbij kan worden aangehaakt. Eventueel dient dat te leiden tot een hernieuwde vaststelling van, onderhevig aan een landelijke handhavingsstrategie, gewijzigd beleid.
Daarnaast wordt vanuit dezelfde stuurgroep gewerkt aan de kwaliteitsverbetering en –borging ter zake van de VTH-taken. Onder VTH wordt verstaan: vergunningverlening, toezicht en handhaving. De vereisten daartoe zullen mogelijk bij invoering van de Omgevingswet gestand worden gedaan middels de kwaliteitscriteria. Daaromtrent wordt nu beleid geformeerd. Naar verwachting zal Milieudienst IJmond aan alle daarin gestelde eisen kunnen voldoen.

Naast de bestuursrechtelijke handhaving wordt de inzet van strafrechtelijke handhaving omschreven. Bij de milieudienst zijn buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) in dienst die bevoegd zijn strafrechtelijke taken uit te voeren. De verantwoordelijkheid van

strafrechtelijke handhaving ligt, ook ter zake van de handhaving middels de Bestuurlijke strabeschikking milieu- en keurfeiten, bij het Openbaar Ministerie.

Het handhavingsbeleid beoogt in de allereerste plaats de doelstellingen van het omgevingsrecht en aanverwante wetgeving te ondersteunen. Daarnaast is de handhavingsstrategie gericht op het bewerkstelligen van algemene preventie middels speciale preventie. Hetgeen inhoudt dat bij ieder individueel geval consequent uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak overeenkomstig het handhavingsbeleid;

Aan de handhavingsstrategie zijn de volgende randvoorwaarden verbonden:

Effectiviteit

De reactie op de overtreding dient doelgericht te zijn en evenredig aan de ernst van de inbreuk op de geschonden norm. Voorts dient zij afgestemd te zijn op de urgentie van beschermende of herstellende maatregelen. Bij het opstellen en uitvoeren van ons beleid dient dan ook primair te worden geredeneerd vanuit de bescherming van de fysieke leefomgeving en aanverwante belangen.

Efficiency

Gelet op de beschikbare handhavingscapaciteit is het van groot belang om met de verrichte inspanningen en de beschikbare middelen een zo groot mogelijk handhavingsresultaat te behalen. Het gaat hierbij om een zo gunstig mogelijke verhouding tussen de inzet van handhavingscapaciteit, middelen en het gerealiseerde resultaat. In het kader hiervan is het van groot belang om de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving gezamenlijk in te zetten zodat zij elkaar versterken en het handhavingsresultaat groter wordt.

9 .2 Bestuursrechtelijke handhavingstrategie

Bestuursrechtelijke handhavingstrategie

Zeer spoedeisende bestuursdwang

In gevallen waarin niet kan worden gewacht met het aanzeggen van een bestuursdwangmaatregel en de overtredingssituatie noopt tot directe interventie kan gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot toepassing van directe bestuursdwang ingevolge artikel 5:31 tweede lid Awb. De toepassing van directe bestuursdwang is een feitelijke handeling die zo spoedig mogelijk bij beschikking dient te worden bekrachtigd.

(dus: controle, toepassen bestuursdwang, bekrachtiging)

Spoedeisende herstelsanctie (één stap):

De Algemene wet bestuursrecht biedt in artikel 5:31 eerste lid Awb de mogelijkheid tot het direct aanzeggen van een bestuurlijke herstelsanctie bij beschikking. Toepassing kan plaatsvinden indien een direct gevaar aanwezig is dat de bezwaarlijke gevolgen die de geschonden norm beoogt te beschermen intreden, ofwel de bezwaarlijke gevolgen verbonden aan de geschonden norm zich reeds hebben voorgedaan en deze niet verder, althans niet op korte termijn, in omvang toenemen. In zodanige gevallen kan direct een herstelsanctie worden aangezegd opdat de aan de geschonden norm verbonden gevolgen worden weggenomen.

(dus: controle, sanctie)

Ernstige of beperkt spoedeisende overtredingen (twee stappen):

Aan de hand van de relatieve mate waarin de norm wordt geschonden moet naar objectieve maatstaven en naar hetgeen in het maatschappelijk verkeer als betamelijk wordt aangemerkt, worden beoordeeld of sprake is van een ernstige overtreding die zich leent voor twee stappen handhaving. Ter beoordeling of sprake is van een beperkt spoedeisende overtreding dient de kans van het intreden van de bezwaarlijke gevolgen verbonden aan de geschonden norm in aanmerking te worden genomen. Bij ernstige of beperkt spoedeisende overtredingen wordt opgetreden in twee stappen, dat wil zeggen door middel van een vooraankondiging (= voornemen tot opleggen sanctie) na het eerste controlebezoek. In geval sprake is van meerdere overtredingen, waarin één of meer overtredingen naar aard en karakter van die overtreding als ernstig kan worden aangemerkt vindt steeds twee stappen handhaving plaats. Indien geen gevolg wordt gegeven aan het verzoek tot beëindiging van de overtreding uit de vooraankondiging, gaat bij voortduring van de overtreding na de hercontrole een sanctiebeschikking uit. (dus: controle, vooraankondiging, controle, sanctie).

Niet ernstige overtredingen (drie stappe n) :

Is geen sprake van een van de bovenstaande categorieën dan dient handhaving te geschieden langs drie stappen. Na de eerste controle volgt een schriftelijk verzoek tot beëindigen van de overtreding. Bij voortduring van de overtreding volgt na de hercontrole een schriftelijke vooraankondiging. Pas bij de

derde controle wordt, indien de overtreding nog niet beëindigd is, een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd. (dus: controle, waarschuwing, controle, vooraankondiging, controle, sanctie).

9 .2.1 Begunstigingstermijnen

Het uitgangspunt bij het stellen van een begunstigingstermijn is dat de illegale situatie zo spoedig mogelijk beëindigd moet worden en de hersteltermijn zo kort mogelijk moet zijn. De lengte van de termijn dient onder meer bepaald te worden aan de hand van het geschonden belang. Loopt het te beschermen belang ernstige schade op door voortduring van de overtreding dan is de begunstigingstermijn korter dan wanneer het te beschermen belang geen ernstige schade oploopt bij voortduring van de overtreding. Daarnaast dient met het bepalen van de begunstigingstermijn rekening gehouden te worden met de tijd die leveranciers nodig hebben om de benodigde voorzieningen te leveren en of te installeren.

Begunstigingstermijnen

In beginsel zijn de opgenomen begunstigingstermijnen van toepassing op:

- niet ernstige overtredingen en
- ernstige overtredingen die geen spoedeisend herstel van de overtreding verlangen.

In de lijst met overtredingen (zie bijlage) is per genoemde overtreding een begunstigingtermijn opgenomen. Een begunstigingstermijn biedt de overtreder de gelegenheid herstel te plegen op de overtreding, zonder dat uit hoofde van de overtreding reeds rechtsgevolgen, de verbeurte van een dwangsom of de mogelijkheid tot toepassing van bestuursdwang, voortvloeien.
De termijn is bepaald aan de hand van de gemiddeld genomen en benodigde, dan wel toereikende termijn waarbinnen de betreffende overtreding kan worden beëindigd, aangevuld met een extra verruiming van één week vanwege het door de milieudienst gehanteerde dwangsombeleid (zie verder).
De termijnen zijn herleid uit praktijkervaring van Milieudienst IJmond.
In beginsel wordt vastgehouden aan de genoemde begunstigingstermijn.
Onder bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.
In ieder geval wordt afgeweken van de opgenomen begunstigingstermijnen bij overtredingen die spoedeisend dan wel beperkt spoedeisend herstel verlangen. Daarnaast kan van de termijn worden afgeweken indien sprake is van herhaaldelijk niet-nakoming of recidive. Ter zake wordt, al naar gelang de bijzondere omstandigheden van het geval daartoe meewegen, de begunstigingstermijn verminderd. Het ligt in de rede in zodanige gevallen te motiveren waarom is gekozen voor een andere begunstigingstermijn.

9.2.2 Last onder dwangsom

9 .2.2.1 Dwangsom en verbeurte

Ten aanzien van het bestuurlijk sanctioneren van overtredingen wordt in beginsel gebruik gemaakt van de last onder dwangsom.
In de lijst met overtredingen (zie bijlage) is bij elke genoemde overtreding dwangsombedragen opgenomen.
De verbeurte van een dwangsom is het rechtsgevolg dat is verbonden aan de last onder dwangsom en treedt in op het moment dat de overtreding niet is beëindigd binnen het verstrijken van de begunstigingstermijn. In zodanig geval kan tot invordering van de verbeurde dwangsom worden overgegaan.
Met het doel een effectieve en efficiënte handhaving te bereiken worden in de dwangsombeschikking in beginsel dwangsommen vastgesteld op een ineens te verbeuren bedrag. In dit verband is er voor gekozen de begunstigingstermijn iets ruimer te stellen. De overtreder wordt immers een week voor het moment van verbeurte in kennis gesteld van het beëindigen van de overtreder.
Indien het noodzakelijk is vanwege de aard van de overtreding wordt de dwangsomverbeurte vastgesteld op een bedrag per overtreding, waarbij het totaalbedrag aan te verbeuren dwangsommen gelijk is aan het in de bijlage opgenomen maximumbedrag. Voor de vaststelling van het aantal overtredingen dat leidt tot verbeurte van het maximumbedrag worden de bijzondere omstandigheden van het geval betrokken, waaronder de aard en intensiteit van de overtreding.
Dat in beginsel gebruik wordt gemaakt van een ineens te verbeuren bedrag wordt verantwoord door:

- een ruimere begunstigingstermijn te stellen: de benodigde dan wel toereikende termijn is vermeerderd met een week;
- een vermindering van de werklast: per handhavingszaak is minder inzet van toezichthouders en juristen noodzakelijk;
- het gebruik maken van een schriftelijke waarschuwing: Een week voor het verbeuren van het (eerste) dwangsombedrag, wordt de overtreder schriftelijk van dit feit in kennis gesteld en nogmaals gewezen op de gevolgen verbonden aan het niet nakomen van de last;
- de te verwachten verbetering in het nalevingsgedrag: verwacht wordt dat een verbetering optreedt in het nalevingsgedrag wanneer de overtreder vooraf nogmaals wordt gewezen op de gevolgen die zijn verbonden aan het niet nakomen van de last.

9.2.2.2 Niet nakoming en recidive

In voorkomende gevallen dat niet wordt voldaan aan een eerste of opvolgende last onder dwangsom, staat het ons vrij een volgende last onder dwangsom aan te zeggen ten aanzien van dezelfde en nog voortdurende overtreding, teneinde daarop alsnog herstel te laten plegen. Uit het voortduren van de overtreding kan een kennelijkheid worden afgeleid die inhoudt dat het in de voorgaande last onder dwangsom gestelde dwangsombedrag een onvoldoende prikkel betrof om herstel te plegen op de overtreding. In zodanig geval wordt in de navolgende last onder dwangsom het voor de overtreding genoemde dwangsombedrag verhoogd met 300%. Vorenbedoelde verhoging kan dus alleen worden toegespast is als sprake is van hetzelfde handhavingstraject ten overstaande van dezelfde overtreding. Indien dit onvoldoende financiële prikkel zal blijken in te houden kan van deze procentuele verhoging worden afgeweken.
Contact wordt opgenomen met het OM en de mogelijkheid tot het aanzeggen van de Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten (Bsbm) wordt onderzocht.

Onder bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van de in de bijlage genoemde dwangsombedragen. Dit zou zich voor kunnen doen in geval sprake is van recidive, een ernstige overtreding of anderszins een grotere financiële prikkel gewenst is. In zodanig geval wordt in elk navolgende last onder dwangsom het voor de hernieuwde overtreding gestelde dwangsombedrag in de bijlage verhoogd met 200%.Indien dit onvoldoende financiële prikkel zal blijken in te houden kan van deze procentuele verhoging worden afgeweken.

9.2.3Bestuursdwang

In het geval dat de last onder dwangsom naar omstandigheden niet het geëigende middel blijkt te zijn om de overtreding te (laten) beëindigen wordt gebruik gemaakt van de last onder bestuursdwang. Bovendien kan in voorkomende gevallen waar de last onder dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad ervoor gekozen worden gebruik te maken van de last onder bestuursdwang.

In het geval sprake is van een overtreding ten aanzien waarvan zeer spoedeisend herstel vereist is wordt direct en te allen tijde bestuursdwang toegepast.
In de lijst met dwangsommen worden categorieen van overtredingen benoemd ten aanzien waarvan in de regel van de mogelijkheid tot het aanzeggen van een last onder bestuursdwang gebruik wordt gemaakt.

9.2.4Specifiek handhavingsbeleid
a.<u>Handhaving ten aanzien van sloop of sloop met asbest</u>

Met betrekking tot sloop en sloop met asbest wordt afwijkend gehandeld in het handhavingsspoor. Dit volgt uit het meldingregime dat op activiteiten met betrekking tot sloop van toepassing is. Sloopactiviteiten moeten voorafgaand en ondersteund met voldoende gegevens en bescheiden worden gemeld.
Indien voorafgaand aan de activiteiten wordt geconstateerd dat bij de melding onvoldoende gegevens en bescheiden zijn gevoegd, dan zal dit in een schrijving aan de melder bekend worden gemaakt. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid tot stillegging van de werkzaamheden middels toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang conform het onderstaande.

Indien de melding voorafgaand niet of niet volledig is gedaan zal dit in veel gevallen immers in het kader van veiligheid en bescherming van personen moeten leiden tot stilleging van de sloopwerkzaamheden. Daarvoor is een zeer spoedeisende last onder bestuursdwang het geëigende middel.
De stillegging blijft van kracht gedurende de periode dat de melding niet of niet volledig is ingediend. In voorkomende gevallen kan middels een last onder dwangsom worden gevorderd dat (asbesthoudende) afvalstoffen worden verwijderd.
a.<u>Vuurwerk</u>
Vuurwerk aanwezig ten tijde van voorcontrole
Ten tijde van de voorcontrole en in geval vuurwerk binnen de inrichting aanwezig is wordt indien een overtreding geconstateerd een spoedeisende herstelsanctie aangezegd, conform paragraaf 9.2. Dit zal een last onder dwangsom zijn waarbij de inrichtinghouder de gelegenheid wordt geboden tot het

beëindigen van de overtreding voordat de wettelijke verkooptermijn een aanvang neemt op straffe van de verbeurte van een dwangsom.
Daarnaast wordt in een formeel schrijven gewezen op de mogelijkheden tot het onder zeer spoedeisende omstandigheden toepassen van bestuursdwang tijdens de verkoopdagen. Daaronder wordt zowel het oplossen van de overtreding verstaan, indien dit met een eenvoudige handeling ter plaatse onmiddellijk kan worden gedaan, als het sluiten van de inrichting en dichtstelling voor publiek.
Tevens kan worden gewezen op de mogelijkheid tot aanzeggen van een bestuurlijke strafbeschikking, als bedoeld onder 9.3.
Geen vuurwerk aanwezig ten tijde van voorcontrole
Indien geen vuurwerk aanwezig is binnen de inrichting wordt gewezen op de mogelijkheden tot het onder zeer spoedeisende omstandigheden toepassen van bestuursdwang tijdens de verkoopdagen. Daaronder wordt zowel het oplossen van de overtreding verstaan, indien dit met een eenvoudige handeling ter plaatse onmiddellijk kan worden gedaan, als het sluiten van de inrichting en dichtstelling voor publiek.
Tevens kan worden gewezen op de mogelijkheid tot aanzeggen van een bestuurlijke strafbeschikking, als bedoeld onder 9.3.
Controle tijdens verkoopdagen
Tijdens de controle gedurende de verkoopperiode wordt direct bestuursdwang toegepast onder het eventueel stellen van een zeer korte begunstigingstermijn en eventuele aanzegging van een bestuurlijke strafbeschikking.
a.Drank en horeca
Hierbij wordt uitgegaan van het aanzeggen van bestuurlijke herstelsancties als bedoeld onder paragraaf 9.2.
De Drank- en Horecawet gaat uit van punitieve sancties die aangezegd kunnen worden door de burgemeester. Die bevoegdheid wordt ook bij de burgemeester gelaten. Daartoe bevoegde BOA's kunnen daaraan ten grondslag liggende constateringen verrichten. In beginsel wordt dus geen gebruik gemaakt van herstelsancties ten aanzien van de overtredingen waartegen bij punitieve sanctie door de burgemeester kan worden opgetreden. De BOA zal de constateringen derhalve rapporteren aan de burgemeester om hem de handhavingsstrategie te laten bepalen.
Ten aanzien van inrichtingseisen kunnen geen punitieve sancties worden aangezegd. Dit leidt ertoe dat ten aanzien daarvan veeleer het spoor van bestuurlijk herstelsancties als bedoeld in paragraaf 9.2 worden aangewend.
9.3 Strafrechtelijke handhavingstrategie
9. Strafrechtelijke handhavingstrategie
Bestuurlijke strafbeschikking milieu (Bsbm)
In het Besluit OM-afdoening, zoals dit per 1 mei 2012 is gewijzigd, is krachtens artikel 257ba, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (Bsbm) verankerd.
De Bsbm is geattribueerd aan de RUD-directeur en niet aan de bestuursorganen die zijn belast met de bestuursrechtelijke handhaving. De Bsbm valt niet onder de werking van de bestuursrechtelijke kwaliteitseisen die zijn gelegen in het omgevingsrecht. De Bsbm is een in het strafrecht gelegen handhavingsmiddel, hetgeen inhoudt dat ten aanzien van een door een Boa geconstateerde overtreding van een milieurechtelijke norm die zich leent voor toepassing van Bsbm door de RUD-directeur bij beschikking een boete kan worden opgelegd. De hoogte van de boete is vastgelegd bij het Besluit OM-afdoening. Ter completering van de door Milieudienst IJmond uitgevoerde handhavingstaken wordt hier kort aandacht besteed aan de wijze van toepassing van de Bsbm.
Het heeft de voorkeur om Bsbm conform hiernavolgende uitgangspunten zoveel mogelijk complementair te laten zijn aan de bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen:
Toepassing van herstelmaatregelen krijgt de voorkeur boven Bsbm, behoudens in de hiernavolgende gevallen:
• Inzet kan gepleegd worden ten behoeve van generale preventie ten aanzien van excessieve inbreuken op de fysieke leefomgeving middels de Bsbm naast (parallel aan) de bestuurlijke herstelmaatregelen. Derhalve wordt op overtredingen die niet van excessieve aard zijn geen Bsbm toegepast. Toepassing van de Bsbm kan aanhaken bij de categorieën overtredingen waarbij toepassing van bestuurlijke herstelmaatregelen zeer spoedeisend en spoedeisend is en haakt in ieder geval aan bij situaties waarin is geoordeeld dat sprake is van een ernstige schending van een rechtsnorm, dus sprake van een ernstige overtreding. Bsbm kan bovendien worden toegepast in geval sprake is van recidive bij de overtreder of niet nakoming van een eerder genoemde lastgeving. In geval geoordeeld is dat sprake is van een overtreding waarbij toepassing van een bestuurlijke herstelmaatregel beperkt spoedeisend is dient aan de hand van de voorliggende casus te worden beoordeeld of de Bsbm kan worden toegepast.
• Te allen tijde inzet plegen bij overtredingen die niet met bestuurlijke herstelmaatregelen kunnen worden hersteld.
• Inzet plegen op recidivisten (casusafhankelijk).
Proces-verbaal
Indien ten aanzien van een overtreding geen gebruik kan worden gemaakt van de Bsbm, wordt door de Boa – na afstemming met de milieupolitie en OM - een proces-verbaal opgemaakt, dat vervolgens via het Functioneel Parket dan wel officier van justitie eventueel kan leiden tot strafrechtelijk vervolging.

Vooruitlopend op het op handen zijnde nieuwe VTH-stelsel (het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo) vindt thans in het kader van effectief handelen met betrekking tot handhaving afstemming plaats met omgevingsdiensten, het OM, de politie en de landelijke inspecties. Daaronder wordt tevens begrepen het maken van afspraken met bestuurders, omgevingsdiensten en OM over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan. In deel V wordt de huidige handelwijze uiteengezet.

Mocht de vorenbedoelde overlegstructuur op landelijk niveau concrete invulling hebben gegeven aan het handhavingsbeleid dan zal het landelijk voorgestane handhavingsbeleid na wijziging van dit hanhdavingsbeleid worden overgenomen.

9.4 Gedogen

Gedoogstrategie

Gedogen is in beginsel slechts onder de volgende voorwaarden aanvaardbaar:

a. in uitzonderingsgevallen, waarbij sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor handhaving niet opportuun is;
b. mits beperkt in omvang en/of tijd;
c. slechts actief en uitdrukkelijk en na zorgvuldige kenbare belangenafweging;
d. aan controle onderworpen.

Gedogen vindt slechts plaats middels een beschikking. De gedooginstrumenten dienen echter zeer terughoudend te worden toegepast. In het onderstaande worden de voorwaarden aangegeven waarbinnen gedogen aanvaardbaar wordt geacht.
Gedogen is in beginsel slechts onder de volgende voorwaarden aanvaardbaar:

a. in uitzonderingsgevallen;
b. mits beperkt in omvang en/of tijd;
c. slechts actief en uitdrukkelijk en na zorgvuldige kenbare belangenafweging;
d. aan controle onderworpen.

9.4.1 Gedogen in uitzonderingssituaties

Gedogen vindt in beginsel slechts plaats in de volgende uitzonderingsgevallen:
1.Indien handhaving zou leiden tot onredelijke situaties (aperte onbillijkheden).
Dit kan met name het geval zijn in overmachtssituaties en soms ook in overgangssituaties.
Wel geldt hierbij als voorwaarde dat de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig mogen worden geschaad.
In praktijk kunnen zich de volgende overgangssituaties voordoen:

a. Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude – aflopende – vergunning kan worden verleend.
b. Gevallen waarin door het alvast starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Hierbij moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan: er zijn geen alternatieven voorhanden waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt; de aanvrager van de vergunning treft geen verwijt ten aanzien van het tijdstip van indienen van de vergunningaanvraag; de verwachting bestaat dat positief op de vergunningaanvraag kan worden beschikt.
c. Gevallen waarin de vergunning van een bestaand activiteit door de rechter is vernietigd op formele gronden en het mogelijk is om een nieuwe vergunning te verlenen.
d. Gevallen waarin geconstateerd wordt dat het technisch onmogelijk is om bepaalde voorschriften na te leven waardoor het nodig is dat die voorschriften – mits aanvaardbaar – worden aangepast én het toegestaan is een gelijkwaardige voorziening toe te passen. Indien ambtshalve wijziging van de vergunning op korte termijn onmogelijk is, kan de overtreding in de tussenliggende tijd worden gedoogd.
e. Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van bepaalde voorschriften kan worden beëindigd en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren.
f. Gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regels terwijl regelgeving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de eisen in de overtreden regels op korte termijn zal versoepelen. Deze gevallen worden terughoudend benaderd. Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zal plaatsvinden.

2. Indien het achterliggende belang evident beter gediend is met gedogen, te weten uitzonderingsgevallen die de wetgever niet heeft voorzien. In dergelijke situaties moeten afspraken worden gemaakt over de termijn waarbinnen en de wijze waarop de naleving zal plaatsvinden ten behoeve van het door de wettelijke norm te beschermen belang.

Voorbeeld.
Er vond een proefproject voor het breken van puin m.b.v. een selectieve sloopmethode plaats. Dit project was enerzijds in strijd met de inhoud van de toepasselijke wettelijke voorschriften, maar anderzijds juist dienstbaar aan de doelstellingen van die voorschriften, te weten het bevorderen van een doelmatige verwerking van afvalstoffen in het belang van de bescherming van het milieu. Daarom werd door het bevoegd gezag een gedoogbeschikking verleend.

9 .4.2 Gedogen met beschikking

Een gedoogbeschikking wordt slechts afgegeven, indien er voldoende grond aanwezig is om te verwachten, dat concrete aanwijzingen bestaan dat de te gedogen activiteit op korte termijn geheel kan worden gelegaliseerd of zal worden gestaakt. Dit betekent dus dat er geen sprake mag zijn van een (voortdurende) onaanvaardbare normoverschrijding. Gedogen kan slechts als een tijdelijke overgangsregeling worden beschouwd. In een gedoogbeschikking wordt daarom een bepaalde, zo kort mogelijke en duidelijke termijn opgenomen.
Het gedogen van spoedeisende- en ernstige overtredingen van vigerende regelgeving is, behoudens bijzondere omstandigheden, slechts mogelijk binnen de eerdergenoemde randvoorwaarden voor actief gedogen.

9 .4.3 Niet gedogen

Er wordt in ieder geval niet gedoogd indien daardoor onaanvaardbare situaties ontstaan en indien belangen van derden onevenredig worden geschaad.

9 .4.4 Controle en handhaving

Wanneer eenmaal een gedoogbeschikking is afgegeven, wordt steeds gecontroleerd of de overwegingen die hebben geleid tot dit besluit nog actueel zijn. Ook wordt actief gecontroleerd of de gestelde voorwaarden daadwerkelijk worden nageleefd. Het niet naleven van een gedoogbeschikking leidt in beginsel tot het intrekken van dit besluit, waarna – overeenkomstig de in deze nota vastgelegde strategie – tot handhaving wordt overgegaan.
Indien een derde na afgifte van een gedoogbeschikking een verzoek doet om handhaving, dan vindt een hernieuwde belangenafweging plaats, waarbij de belangen van deze derde opnieuw uitdrukkelijk worden meegewogen. De bij de houder van de gedoogbeschikking gewekte verwachtingen worden daarbij eveneens betrokken, maar zijn niet zonder meer doorslaggevend. In elk gedoogbesluit wordt daarom een standaardclausule opgenomen dat de gedoogde op eigen risico handelt.

9 .4.5 Relatie met het strafrecht

Het Openbaar Ministerie is niet gebonden aan een gedoogbeschikking bij het nemen van een beslissing omtrent eventuele vervolging. In het gedoogbesluit wordt dan ook vermeld dat het gedogen de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie om een strafvervolging in te stellen onverlet laat. Daarnaast dient opgemerkt te worden, dat de afgifte van een gedoogbeschikking ook civielrechtelijke consequenties onverlet laat van een eenmaal gepleegde overtreding.

10. **Regeling optreden tegen overtredingen door overheden**

10 .1 Inleiding

Elke instantie dient te beschikken over een regeling voor optreden tegen overtredingen die door overheidsorganisaties zijn begaan. Dit kan de eigen overheidsorganisatie betreffen of een andere overheidsinstelling zijn.

10 .2 Uitgangspunt

De overheid heeft een voorbeeldfunctie. Voor het optreden tegen overheden die overtredingen hebben begaan wordt onderhavige handhavingsstrategie toegepast.

10.3 Procedure eigen organisatie

Bestuurlijke sancties jegens eigen instanties en werkzaamheden kunnen niet worden opgelegd omdat er in deze gevallen sprake is van maar één partij. Vanuit het managementteam van Milieudienst IJmond wordt erop toegezien dat bestuursrechtelijke regelgeving wordt nageleefd door de organisatie. Wordt door een toezichthouder van de eigen organisatie een overtreding geconstateerd van bestuursrechtelijke regelgeving dan wordt de verantwoordelijke persoon daarop aangesproken. Deze krijgt de taak om de overtreding te beëindigen. De procedure ziet er als volgt uit:

1. Om het toezicht op eigen bedrijfsvoering transparant en controleerbaar te maken is het nodig om de bevindingen tijdens de controles vast te leggen.
2. Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een overtreding constateert stuurt hij een schriftelijke waarschuwing aan diegene die het beheer of de directie voert over de gecontroleerde activiteit. In de brief wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt.
3. Een afschrift van de brief wordt toegezonden naar het dagelijks bestuur.

10.4 Procedure andere organen behorende tot de overheid

De handhavingsprocedure ziet er als volgt uit:

1. Om het toezicht transparant en controleerbaar te maken is het nodig om de bevindingen tijdens de controles vast te leggen.
2. Wanneer een toezichthouder een overtreding constateert stuurt hij een schriftelijke waarschuwing aan diegene die het beheer of de directie voert over de gecontroleerde activiteit binnen de

betreffende overheidsinstelling. In de brief wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt.
3. Een afschrift van de brief wordt toegezonden naar de verantwoordelijke portefeuillehouder(s) en eveneens naar het dagelijks bestuur.
4. Het bestuursrechtelijke handhavingstraject is gelijk aan het reguliere bestuursrechtelijke handhavingstraject.

11. Afstemming tussen het bestuurlijk bevoegde gezag en het openbaar ministerie.
11.1**Inleiding.**
Het strafrecht en het bestuursrecht hebben in eerste instantie een ander doel bij de handhaving. Het strafrecht heeft als hoofdtaak het bevestigen van de normen en het straffen van overtredingen van deze normen. De doelstelling van bestuursrechtelijke handhaving is herstel van de geschonden norm. Gelet op de verschillende doelstellingen kunnen in voorkomende gevallen bestuurlijke afwegingen echter tot een andere uitkomst leiden dan strafrechtelijke afwegingen. Toch behartigen zowel de bestuursrechtelijke - als de strafrechtelijke handhaving hetzelfde belang, namelijk het milieubelang. De verschillende doelstellingen moeten niet leiden tot een zodanige inzet van strafrecht en bestuursrecht dat zij elkaar tegenwerken. Integendeel de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke handhaving dienen op een zodanige wijze ingezet te worden dat zij elkaar versterken. Hiertoe dienen er tussen de bestuurlijk bevoegde gezagen en het Openbaar Ministerie afspraken gemaakt te worden. Goede afspraken versterken de resultaten van zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke handhavingsinspanningen hetgeen de effectiviteit en de efficiency van de ingezette handhavingscapaciteit ten goede komt.
Bij het Besluit OM-afdoening is aan de directeur van de Regionale Uitvoeringsdient de bevoegheid geattribueerd een bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten aan te zeggen aan een overtreder in het strafrechtelijk spoor. De directeur van Milieudienst IJmond functioneert in die hoedanigheid als vertegenwoordiger van de officier van justitie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). In geval de directeur van Milieudienst IJmond besluit tot het aanzeggen van een bestuurlijke strafbeschikking volgt automatisch vervolging door de officier middels het toezenden van een trasactievoorstel door het CJIB. De officier van justitie handelt de verdere verzetprocedure juridisch af.
In paragraaf 9.3 is nader uitgewerkt in welke gevallen een bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten wordt aangezegd. Het ligt in dat verband in de rede, gelet op de wijze waarop binnen Milieudienst IJmond wordt omgegaan met het aanzeggen van de bestuurlijke strafbeschikking, dat indien sprake is van een ernstige overtreding, van recidive of niet-nakoming van een eerdere last in ieder geval en in mindere mate in geval sprake is van overtredingen waartegen optreden spoedeisend of zeer spoedeisend is, afstemming plaatsvindt met het Openbaar Ministerie.
De landelijke handhavingsstrategie die thans wordt voorbereid kent eenzelfde wijze van afstemming tussen de bevoegde bestuurlijke gezagen en het Openbaar Ministerie in de sanctiematrix.
11.2 Raamwerkafspraken.
<u>Ondersteuning van het openbaar ministerie bij regionale handhavingsprojecten.</u>
Per project wordt bekeken op welke wijze het Openbaar Ministerie de handhavingspartners, die het project uitvoeren, kan ondersteunen. Omdat elk project wordt voorbereid middels het opstellen van een projectvoorstel worden in het projectvoorstel concrete afspraken ten behoeve van die ondersteuning opgenomen. Deze afspraken worden gemaakt op het terrein van de strafrechtelijke handhaving.
DEEL III PROCESSCHEMA PREVENTIE EN REPRESSIEVE HANDHAVING
1 2 . Procesbeschrijving toezicht en handhaving
Dit document geeft een korte toelichting op het proces van toezicht en handhaving. Het processchema is gebaseerd op onderliggende documenten zoals de toezichtstrategie en de handhavingsstrategie.
Stappen controle
Bedrijfsbezoek
Voordat een toezichthouder op controle gaat bij een bedrijf wordt het dossier van het te controleren bedrijf ingezien. Dat houdt in dat het papierendossier en het digitale dossier worden ingezien en worden gecontroleerd op eerdere constateringen en situaties die ten tijde van de controle van belang zijn. De controle bij het bedrijf vindt plaats aan de hand van de van toepassing zijnde regelgeving (omgevingsvergunning, gebruiksvergunning AmvB, regelingen, e.d.).

Rapportage/Brieven Controle
De toezichthouder verwerkt de tijdens de controle geconstateerde bevindingen in het bedrijfsprocessensysteem. Dit resulteert in een rapportage en een brief. De toezichthouder archiveert een hardcopy van de rapportage in het dossier. Voor de handelswijze bij het opstellen van brieven, zie “Beschrijving bij processchema routering brieven”.
Tijdens een controle worden wel/niet overtredingen geconstateerd.
Indien geen overtredingen zijn geconstateerd eindigt het proces met het opstellen van een rapportage en brief + hiervoor te doorlopen proces. Zie “Beschrijving bij processchema routering brieven”.
Indien een overtreding wordt geconstateerd wordt afhankelijk van de spoedeisendheid van het herstel van de overtreding een termijn gesteld teneinde de overtreder de gelegenheid te bieden de overtreding te beëindigen. Afhankelijk van de spoedeisendheid van het herstel van de overtreding wordt bezien of

direct bestuursdwang moet worden toegepast, welke termijn wordt geboden, of dit in eerste instantie nog kan aan de hand van een vriendelijke brief of dat direct een last onder dwangsom wordt aangezegd. Zie hiertoe tevens paragraaf 9.2 voor de concrete wijze van afhandeling.

Hercontrole

Uiterlijk binnen twee weken na afloop van een termijn waarbinnen een overtreding ongedaan moet zijn gemaakt doet de toezichthouder een hercontrole. Hierbij controleert hij de inrichting slechts op de overtreding die reeds eerder tijdens het lopende proces is geconstateerd.
Indien de eerder geconstateerde overtreding ongedaan is gemaakt, eindigt het proces met het opstellen van een rapportage en brief + hiervoor te doorlopen proces. Zie “Beschrijving bij processchema routering brieven”.
Indien de eerder geconstateerde overtreding voortduurt komt de volgende vraag aan de orde: Vond de hercontrole plaats in het kader van een vooraankondiging van een bestuurlijke herstelmaatregel.
Zo nee, dan vermeldt de toezichthouder in de brief aan het bedrijf, naast de overtredingen die voortduren, het voornemen tot het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.
Zo ja, dan is is sprake van handhavingstoezicht en wordt een dwangsom- of bestuursdwangbeschikking opgesteld.
De toezichthouder is verantwoordelijk voor het bewaken van de termijnen en het tijdig uitvoeren van een hercontrole.
Dwangsom- en bestuursdwangbeschikkingen worden opgesteld door de medewerker milieubeheer en getoetst door een directe collega en de juridisch medewerker. De betreffende besluiten worden door de teamleider van Milieudienst IJmond in ondermandaat ondertekend. Voor het verdere proces, zie “Beschrijving bij processchema routering brieven”.
In een dwangsom- en bestuursdwangbeschikking wordt een termijn opgenomen (artikel 5:32a lid 2 Awb) waarbinnen de overtreding alsnog ongedaan kan worden gemaakt zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang zal worden toegepast. Na afloop van die termijn controleert de toezichthouder of de overtreding ongedaan is gemaakt.

Betalen verbeurde dwangsom

Indien de in de last onder dwangsom vermelde overtreding voortduurt na afloop van de begunstigingstermijn, genoemd in de last onder dwangsom, wordt de dwangsom verbeurd. De toezichthouder stelt de brief op waarin dit aan de overtreder bekend wordt gemaakt (verbeuringsbrief). Daarbij wordt eveneens kenbaar gemaakt dat ingevolge artikel 5:33 Awb de verbeurde dwangsom moet worden betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd. Hierop volgt de collegiale toetsing en vervolgens toetsing door een juridisch medewerker.
Toepassen bestuursdwang
Indien de in de bestuursdwangbeschikking vermelde overtreding(en) voortduren na afloop van de begunstigingstermijn, dan wordt de in de beschikking omschreven bestuursdwang toegepast. Dit kan onder meer inhouden:

- Verzegeling van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarop of daarin bevindt op grond van artikel 5:28 Awb.
- Meevoeren en opslaan van daarvoor vatbare zaken op grond van artikel 5:29 Awb.

DEEL IV WERKINSTRUCTIE KLACHTENAFHANDELING

13. Werkinstructie klachtenafhandeling

Melding klacht

De klacht komt telefonisch, via de fax of per e-mail binnen bij het secretariaat. Het secretariaat maakt een eerste beoordeling of de klacht door Milieudienst IJmond in behandeling moet worden genomen of dat daar een andere instantie verantwoordelijk voor is.
Komt een klacht binnen, dan dient de ontvanger de naw-gegevens en het telefoonnummer van klager (en eventueel over welk bedrijf) en de aard van de klacht op te nemen.
Meldingen van incidenten of calamiteiten dienen onmiddellijk telefonisch of in persoon te worden doorgegeven aan de teamleider.
Mocht er een klacht binnen komen, waarop direct actie op ondernomen moet worden en er is niemand van het team milieubeer aanwezig of snel ter plaatse, dan dient de piketmedewerker te worden ingeschakeld.

Registratie van de klacht

Het secretariaat voegt de klacht toe aan het bedrijfsprocessensysteem. Invoering van de klacht kan alleen door de secretarieel medewerker worden ingevoerd en de beheerder van het bedrijfsprocessensysteem in afwezigheid van de secretarieel medewerker. Overige medewerkers kunnen de klachtenlijst uitsluitend lezen.
Ook de klachten die zijn doorverwezen naar andere instanties worden geregistreerd.

Meldingen die anderszins tot Milieudienst IJmond komen dienen eveneens aan het secretariaat of de beheerder van het bedrijfsprocessensysteem te worden doorgegeven voor registratie.
De medewerker die de klacht uiteindelijk afhandelt dient de afhandeling in het bedrijfsprocessensysteem te registreren.

Onderzoek van de klacht

De medewerkers van het team milieubeheer
dienen iedere dag regelmatig de binnenkomende mail te checken op klachten en onderling afspraken te maken over de afhandeling ervan. Degene die de klacht afhandelt dient dezelfde dag contact op te nemen met de klager als er aanvullende informatie nodig is. Als de melding vanwege de aard of omstandigheden vereist dat er korte tijd na de melding een waarneming wordt gedaan, wordt er zo spoedig mogelijk contact opgenomen met de melder.
Indien blijkt dat de aanleiding tot de klacht niet tot de bevoegdheden van Milieudienst IJmond behoort, wordt de klacht doorgegeven aan de instantie die voor de afhandeling bevoegd is.
Dit wordt aan de klager medegedeeld en eveneens in het bedrijfsprocessensysteem geregistreerd.
Bij een verzoek tot handhaving dient zo spoedig mogelijk een jurist en de teamleider hiervan in kennis gesteld te worden. Bij een dergelijk verzoek dient Milieudienst IJmond op grond van de Awb binnen acht weken een besluit te nemen en degene die het verzoek heeft ingediend op de hoogte te stellen van dat besluit. De verzoeker krijgt vervolgens de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar aan te tekenen tegen het genomen besluit.

Klacht gegrond/ongegrond

Mocht uit onderzoek blijken dat veroorzaker geen overtreding heeft begaan, dan is er sprake van een ongegronde klacht. De klager dient hiervan op de hoogte te worden gebracht (brief of telefonisch). De constateringen en handelingen moeten worden gerapporteerd in bedrijfsprocessensysteem.
Mocht uit onderzoek blijken dat veroorzaker wel als overtreder valt aan te merken, dan is er sprake van een gegronde klacht. Hiertegen moet handhavend worden opgetreden. Wat volgt is de normale handhavingprocedure die binnen Milieudienst IJmond wordt gehanteerd. De klager moet worden meegedeeld wat de strategie zal zijn en moet ook gedurende de afhandeling van de klacht op de hoogte worden gehouden.
Zijn er geen voorschriften voorhanden om iets tegen de klacht te kunnen doen, dan dient er afhankelijk van de ernst van de klacht, een keuze voor de handhaving gemaakt te worden. Met de teamleiderwordt besproken welke stappen er ondernomen kunnen worden.

Algemeen

- Het secretariaat zorgt voor het ontvangen en registreren van de klacht.
- De klachtenafhandeling ligt bij het team milieubeer.
- De verantwoordelijkheid van de klachtafhandeling ligt bij de teamleider.
- Dagelijks tussen 09.00 en 17.00 uur is een medewerker van het team milieubeheer aanwezig om voor de binnengekomen klachten zorg te dragen.

DEEL V INFORMATIE-UITWISSELING EN AFSTEMMING
14 . Informatie-uitwisselingsprotocol regio IJmond
1 4 .1 Inleiding
Op grond van de kwaliteitseisen voor handhaving (gesteld in het Besluit omgevingsrecht en verder uitgewerkt in de Regeling omgevingsrecht) is een protocol opgesteld voor de wijze waarop informatie over de handhaving wordt beheerd en binnen en buiten de organisatie wordt verstrekt.
1 4 .2 Doel
Doel van dit hoofdstuk is het vastleggen van momenten waarop uitwisseling van de operationele handhavingsinformatie plaats vindt, aan wie informatie moet worden verstrekt en welke informatie moet worden verstrekt.
1 4 .3 Externe afstemming
Vuurwerk
De provincie Noord-Holland heeft op grond van het Vuurwerkbesluit een coördinerende taak gekregen. Dit kan inhouden dat zij een plan van aanpak voor de Uitvoeringsorganisatie en Informatie-uitwisseling of een toezichtsplan voor handhaving van de vuurwerkverkooppunten/ bewaarplaatsen opstellen. Daarnaast functioneert er op provinciaal niveau een informatie-, overleg- en werkstructuur voor de gezamenlijke uitvoering van het Vuurwerkbesluit. In dit overleg nemen alle betrokken handhavingsinstanties deel of laten zich hier vertegenwoordigen. Daarmee is dit overleg een uitstekend platform om handhavingsinformatie uit te wisselen.
Strafrechtelijke handhaving
De milieudienst beschikt over een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), welke op het gebied van milieudelicten strafrechtelijk op kan treden. Indien er tijdens een controle strafrechtelijke feiten worden gepleegd, wordt de BOA hiervan op de hoogte gesteld. De BOA valt onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Van de volgende brieven wordt een afschrift verzonden aan het regionaal milieuteam van politie Zaanstreek-IJmond (RMT):

1. Dwangsombeschikking/bestuursdwangbeschikking in geval sprake is van grove schending van een rechtsnorm en in voorkomende gevallen indien spoedeisende of zeer spoedeisende handhaving ter zake van een bepaalde overtreding van belang is.
2. Brieven n.a.v. integrale projecten.
3. Brieven n.a.v. beëindiging overtreding inzake bovenstaande controletrajecten.

Het RMT heeft de bevoegdheid om ten aanzien van de geconstateerde overtredingen strafrechtelijk op te treden. In uitzonderlijke gevallen krijgt het RMT ook een afschrift van de handhavingsbrief naar aanleiding van overtredingen geconstateerd bij een eerste controle.

Bestuursovereenkomst Provincie Noord-Holland

Periodiek kan een bestuursovereenkomst worden ondertekend met provincie Noord-Holland. In deze afspraken worden enkele algemene verplichtingen opgenomen over informatieoverdracht. Het doel van een dergelijke bestuursovereenkomst is bij te dragen aan een schone, veilige en duurzame leefomgeving in Noord-Holland. De afspraken hebben betrekking op het borgen en effectueren van samenwerking met betrekking tot branches, thema's, gebieden en/of wetgeving om zo gezamenlijke problemen aan te pakken en/of effectiever en efficiënter, te handhaven.

Overtredingen met fysieke gevolgen

Indien overtredingen consequenties kunnen hebben voor het beheersgebied van een andere handhavingsinstantie dan wordt dit schriftelijk dan wel mondeling aan die instantie doorgegeven.

Meervoudige bevoegdheidstoedeling

De betrokken bestuursorganen zijn verplicht om in het kader van de meervoudige bevoegdheidstoedeling afspraken te maken over het hanteren van deze bevoegdheid. Van meervoudige bevoegdheidstoedeling is sprake wanneer voor de handhaving van een bepaald wetsartikel meerdere instanties bevoegd zijn.

1 4 .4 Overzicht van alle informatie-uitwisselingsmomenten

Soort informatie	Wanneer	Aan wie	Op welke wijze
Informatie ter uitvoering van samenwerkingsactiviteit	Desgevraagd	De instantie die daar om vraagt	Schriftelijk (mail, fax of post)
Informatie over overtredingsituaties die niet tot het werkgebied van de waarnemende toezichthouder behoort	In alle gevallen	Het tot handhavingbevoegde gezag	Schriftelijk (mail, fax of post)
Informatie over overtredingen binnen een gemeente, die niet door de gemeente zélf geconstateerd zijn	In alle gevallen	De gemeente waar de overtreding is aangetroffen	Schriftelijk (mail, fax of post)
Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten	In alle gevallen	Het openbaar ministerie	Schriftelijk (mail, fax of post)
Handhavingbeschikking	Bij meervoudige bevoegdheidstoedeling	Andere bevoegde gezagen	Afschrift van de beschikking
Informatie over afvaldumping	Indien het signalerende gezag niet de beheerder is van het terrein waar de afvaldump ligt	Aan de terreinbeheerder	Schriftelijk (mail, fax of post)
Informatie over afvaldumping	Indien de afvaldumping gevolgen heeft voor de waterkwaliteit	De betrokken water-kwaliteitsbeheerder	Schriftelijk (mail, fax of post)
Handhavingsinformatie	Indien de informatie van belang is voor de keten waar het gehandhaafde object deel van uit maakt	Alle betrokken bevoegde gezagen werkzaam in de keten	Schriftelijk (mail, fax of post)
Waarschuwingsbrieven/ beschikkingen in het kader van de handhaving van het Vuurwerkbesluit	In geval van grove normschending en eventueel indien spoedeisende of zeer spoedeisende herstel van belang is.	Politie	Schriftelijk (mail, fax of post)
Klacht	Indien de klacht binnenkomt bij het niet tot behandeling bevoegde gezag	Het tot behandeling bevoegde gezag	Schriftelijk (mail, fax of post)

15 . Interne afstemming

15 .1 Inleiding

Op grond van de kwaliteitseisen voor handhaving (gesteld in het Besluit omgevingsrecht en verder uitgewerkt in de Regeling omgevingsrecht) is een protocol opgesteld voor de wijze waarop informatie over de handhaving wordt beheerd en binnen en buiten de organisatie wordt verstrekt.
Dit hoofdstuk beschrijft de interne afstemming waarmee de handhavers van Milieudienst IJmond te maken krijgen. Allereerst worden de interne overlegstructuren beschreven.

1 5 .2 Overlegstructuren

Ten behoeve van de afstemming tussen de toezichthoudende activiteiten van Milieudienst IJmond en andere handhavingsinstanties fungeren er diverse overleggen, zoals:

Schakelfunctionaris

Binnen Milieudienst IJmond is er voor alle betrokken gemeenten, waarvoor de milieudienst diensten verleent, een schakelfunctionaris aangewezen. De schakelfunctionaris draagt de zorg voor de afstemming

tussen de taakuitvoering van Milieudienst IJmond en die van de desbetreffende gemeente. Bij de gemeenten heeft de schakelfunctionaris, ten behoeve van deze afstemming, tenminste eenmaal regelmatige overleg met de portefeuillehouder milieu of het verantwoordelijk hoofd van de afdeling milieu. Tijdens dit overleg worden de meest relevante zaken besproken en worden afspraken gemaakt over de concrete afstemming met de betrokken gemeentelijke afdelingen.
Het handhavingsoverleg
Voor de deelnemende gemeenten fungeert er een handhavingsoverleg voor de aspecten Ruimtelijke Ordening, Bouw, Brandveiligheid en Milieu en indien nodig andere Wabo aspecten. Indien nodig schuift bij dit overleg externe partners aan zoals de politie en het waterschap.
Integrale handhaving
In het kader van de Wabo vindt door de gemeentelijke afdelingen onderling afstemming plaats.
Op deze manier wordt ingezet op integrale handhaving. Dit betekent dat de handhavingsuitvoeringsprogramma's van de diverse afdelingen op elkaar worden afgestemd.
De handhavingafdeling die de controle uitvoert fungeert als oog en oor functie voor de andere afdelingen.

1 5 .3 Overzicht van alle interne informatie-uitwisselingsmomenten

Soort informatie	Wanneer	Aan wie	Op welke wijze
Overtredingen van aspecten die in de Wabo worden genoemd	In alle gevallen	De afdeling die daar om vraagt	Schriftelijk (mail, fax of post)
Ontwikkelingen die onder de werkingsfeer van de Wabo vallen	In alle gevallen	De afdeling die daar om vraagt	Schriftelijk (mail, fax of post)

DEEL VI MELDING EN HANDHAVING BESLUIT BODEMKWALITEIT

Doel
Weergeven van het proces hoe door Milieudienst IJmond wordt omgegaan met grondstromen, baggerspecie en de toepassing van bouwstoffen. Dit betreft zowel de handhaving als binnengekomen meldingen.
Voor het gebruik en toepassen van grond, bouwstoffen en bagger is het Besluit bodemkwaliteit van toepassing. Voor toepassing van grond wordt door de milieudienst gebruik gemaakt van Bodemkwaliteitskaart en bodembeheerplan.

Handhavingstrategie Milieudienst IJmond
In het kader van eensluidende handhaving door toezichthouders van Milieudienst IJmond wordt aangesloten bij de bestaande handhavingstrategie van Milieudienst IJmond. In de handhavingstrategie staat beschreven welke stappen moeten worden genomen naar aanleiding van een controle, melding, klacht of anderszins waargenomen feit. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit (hierna: HUM Bbk).

Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit
Om tot een uniforme handhaving van het Besluit bodemkwaliteit te komen wordt aansluiting gezocht bij de bestaande handhavingstrategie en de Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit (hierna:HUM Bbk). Het HUM Bbk is een leidraad en wordt gebruikt om tot de juiste conclusie te komen over een toepassing.
De HUM Bbk is een instrument dat bijdraagt aan een betere beheersing en handhaving van de verschillende stromen grond, baggerspecie en bouwstoffen en de toepassing daarvan en tevens een bijdrage levert aan de verbetering van de kwaliteit van het bodembeheer.
De HUM Bbk bestaat uit twee delen delen:
1.**Hoofddocument**
het hoofddocument behandelt per situatie aan aantal aspecten, zoals wet- en regelgeving, de mogelijke risico's en op welke wijze een toezichthouder kan handelen. Tevens wordt vanuit het oogpunt van ketenhandhaving aangegeven welke handhavingpartners er bij betrokken kunnen worden. Het hoofddocument kan zowel bij de voorbereiding van het toezicht worden gebruikt, maar is ook als naslagwerk bruikbaar.
2.**Velduitgave**
De velduitgave is bedoeld als zakboek dat tijdens de werkzaamheden buiten geraadpleegd kan worden. Deze velduitgave is door de schema's en tabellen toegankelijk en werkbaar in de dagelijkse praktijk.
Uit HUM Bbk blijkt ook wanneer de milieudienst het bevoegd gezag is. Als blijkt dat wij niet het bevoegd gezag zijn hebben wij de wettelijke verplichting de melding door te sturen naar het juiste bevoegd gezag.

Taakverdeling/taakverantwoordelijkheid
Uitgangspunt is dat het team milieubeheer verantwoordelijk is voor de uitvoering van de handhaving en dat de bodemspecialisten verantwoordelijk zijn voor het bodemvakinhoudelijke gedeelte. Juridische zaken is verantwoordelijk voor het juridische aspect. Tussen de teams is bij dit onderwerp een goede samenwerking en kennisoverdracht essentieel.

Processchema
Het werkproces kent twee 'instapmomenten'. In het eerste geval komt de melding binnen bij de bodemspecialisten. In het tweede geval wordt er door toezichthouders een waarneming in het veld gedaan op het gebied van het Besluit bodemkwaliteit.

Meldingen

Meldingen van grondverzet kunnen op twee manieren binnen komen:
- Via digitaal meldingsformulier van SenterNovem. Alle meldingen die centraal worden gemeld worden via Senternovem doorgemeld naar de milieudienst.
- Rechtstreeks naar de milieudienst. Omdat de milieudienst gebruik maakt van het overgangsrecht uit het Besluit bodemkwaliteit kan tot uiterlijk oktober 2012 meldingen van grondverzet rechtstreeks worden gedaan bij de milieudienst. De meldingen kunnen worden gedaan middels een formulier behorende bij de bodemkwaliteitskaart en bodembeheerplan Milieudienst IJmond

Melding bij bodemspecialist
Via Senter Novem of rechtstreeks komen de meldingen van grondverzet bij de bodem-specialisten binnen. Zij dienen de melding te beoordelen en toezichthouders steekproefsgewijs fysieke controles uit te (laten) voeren. Voor deze benadering is gekozen omdat uit ervaring blijkt dat de grondstromen die gemeld worden in de meeste gevallen voldoen aan de regelgeving.
1.**Binnenkomst melding.**
De bodemspecialist beoordeelt de melding. De melding kan akkoord of niet akkoord zijn. Hierbij wordt gehandeld conform het stroomschema HUM Bbk. Indien in dit schema staat aangegeven ‘Handhaven’ wordt daarmee de handhaver bedoeld. Vervolgens:
  - De bodemspecialist neemt contact op met de uitvoerende toezichthouder en stemt vakinhoudelijk af.
  - De uitvoerende toezichthouder handelt conform de uitgangspunten van het handhavingbeleid van de MDIJ.
  - De uitgaande brieven worden opgemaakt aan de hand van de standaardbrieven uit het bedrijfsprocessysteem.

2. **Verzoek steekproef.**

Afhankelijk van de hoeveelheid meldingen wordt steekproefsgewijs bezien of de gemelde grondtoepassingen inderdaad conform de melding zijn. De bodemspecialist geeft de wens voor een fysieke controle door aan de coördinator van milieubeheer. Deze koppelt hier een uitvoerende toezichthouder aan. In eerste aanleg zal dit gebeuren door de toezichthouder met taakaccent Besluit bodemkwaliteit.
- Neemt contact op met de bodemspecialist voor verdere informatie.
- Bezoekt de locatie en gebruikt hierbij het controlerapport ten behoeve van veldwaarnemingen/opvolgcontroles.
- Koppelt de bevindingen terug aan de bodemspecialist. Deze handelt bij een correcte melding de ontvangstbevestiging van de melding af.
- Bij een niet correcte melding wordt deze conform de HUM en de uitgangspunten van het handhavingbeleid van de MDIJ behandeld.

Toezichtsloket
Indien de toezichthouder overtredingen constateert dan kan de bodemspecialist de overtreding aangeven bij het toezichtsloket van Senter Novem/Bodem plus. Senter Novem stuurt deze melding door aan de organisatie die bevoegd is te onderzoeken of conform de richtlijnen van het vereiste keurmerk wordt gehandeld. Een en ander kan gevolgen hebben voor de werkzaamheden van het bedrijf dat verantwoordelijk is voor het grondverzet.
Veldwaarneming door toezichthouder s
Tijdens de reguliere controles kunnen de toezichthouders grondtoepassingen waarnemen. In dat geval dient bij een niet (correct) gemelde grondtoepassing het desbetreffende meldingsformulier ingevuld te worden.
1.**Gemelde grondtoepassing**
De grondtoepassing blijkt al in het bedrijfsprocessysteem te staan. De toezichthouder:
  - Neemt contact op met de bodemspecialist en controleert of de aard en omvang van het gemelde overeenkomstig is met de aangetroffen situatie.
  - Bij een meldingsconforme situatie wordt dit in het bedrijfsprocessysteem gerapporteerd.
  - Bij een niet meldingsconforme situatie:
    - De uitvoerende toezichthouder neemt contact op met de bodemspecialist en stemt vakinhoudelijk af.
    - De uitvoerende toezichthouder handelt conform de uitgangspunten van het handhavingbeleid van de MDIJ.
    - De uitgaande brieven worden opgemaakt in het bedrijfsprocessensysteem aan de hand van de daarin aanwezige standaardbrieven.

2. **Niet gemelde grondtoepassingen**

Deze grondtoepassing blijkt niet gemuteerd te staan in het bedrijfsprocessysteem.

De toezichthouder:
- Neemt contact op met de bodemspecialist en zij stemmen samen af wat de te inventariseren gegevens zijn. Het controlerapport ten behoeve van veldwaarnemingen/opvolgcontrole wordt hierbij gebruikt.
- De locatie wordt in het bedrijfsprocessysteem aangemaakt.
- Stelt samen met de bodemspecialist vast van welke overtreding er sprake is.
- Vervolgens wordt gehandeld conform het stroomschema HUM Bbk. Indien in dit schema staat aangegeven 'Handhaven' is de toezichthouder hiervoor verantwoordelijk en voert onderstaande uit.
  - De uitvoerende toezichthouder handelt conform de uitgangspunten van het handhavingbeleid van MDIJ.
  - De uitgaande brieven worden opgemaakt in het bedrijfsprocessensysteem aan de hand van de daarin aanwezige standaardbrieven.

Bijlage 1 Kwetsbaarheidsanalyse
B IJLAGE 2 T11 - Nalevingsvragen
T11-nalevingsvragen
(T1a) Onbekendheid:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden is NIET goed bekend met de regels?
(T1 b) Onduidelijkheid:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden vindt de regels ONDUIDELIJK?
(T1 c) Procescomplexiteit:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden vindt de regels organisatorisch of technisch moeilijk om na te leven?
(NN-OP) Per ongeluk overtreden:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden zullen door vergissing de regels overtreden?
(T2) Kosten! moeite naleven:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden vindt de kosten en moeite om na te leven groot?
(T3) Onredelijkheid regels:
Hoeveel van de 100 doelgroep leden vindt de regels voor zijn/haar situatie ONREDELIJK?
(T4a) Lage normgetrouwheid:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden vindt dat men zich in het algemeen NIET altijd aan de regels hoeft te houden?
(T4b) Verantwoordelijkheid milieu:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden voelt zich over het algemeen NIET verantwoordelijk voor het milieu?
(T5) Geen sociale controle:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden meent dat de kans KLEIN is dat de omgeving (collega's, bezoekers of omwonenden) het opmerkt als ze de regels overtreden?
(NO) Neiging tot overtreden:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden zullen geneigd zijn de regels te overtreden, ongeacht of er sprake is van eventuele controle en sanctie?
(T6) Geen informele meldingskans:
Stel dat de omgeving (collega's, bezoekers of omwonenden) weet dat men de regels heeft overtreden. Hoeveel van de 100 doelgroepleden acht het ONWAARSCHIJNLIJK dat iemand uit de omgeving dat bij de handhaver zal melden?
(T7) Lage controlekans:
Hoeveel van de 100 doelgroep leden schat de kans op controle door handhaver LAAG in?
(T8) Lage detectiekans:
Stel dat er wordt gecontroleerd en er feitelijk sprake is van een overtreding. Hoeveel van de 100 doelgroepleden meent desondanks dat het ONW AARSCHIJNLIJK is dat het overtreden ook daadwerkelijk wordt geconstateerd?
(T9) Lage selectiviteit:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden denkt NIET dat de handhaver extra zal controleren bij doelgroepleden met een hoog overtredingrisico?
(T6-9) Lage pakkans algemeen:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden meent dat overtreden van de regels al met al waarschijnlijk NIET zal worden geconstateerd?
(T10) Geringe sanctiekans:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden acht het ONWAARSCHIJNLIJK dat men een sanctie opgelegd krijgt wanneer een overtreding wordt bewezen?
(T11)Geringe sanctie-ernst en reputatieschade:
Hoeveel van de 100 doelgroepleden denkt dat de gevolgen (maatregelen! boetes/ reputatie schade) die worden opgelegd aan degenen die de regels overtreden NIET ernstig zijn?
(NO-BO) Neiging tot overtreden:

Hoeveel van de 100 doelgroepleden die geneigd zijn de regels te overtreden, zullen (ondanks de eventuele controle en sanctie) de regels ook daadwerkelijk bewust overtreden?

B IJLAGE 3 Definities

EVOA

EG- verordening overbrenging afvalstoffen.

MDIJ operatie

MDIJ staat voor marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Het gaat hierbij om de herziening van onderdelen van de milieuregelgeving voor bedrijven. Een van de activiteiten die in het kader van de operatie worden uitgevoerd is de herziening van een aantal algemene maatregelen van bestuur en het opstellen van een aantal nieuwe algemene maatregelen van bestuur.

Passief handhavingbeleid

Een passief handhavingsbeleid is een beleid dat er op gericht is om geconstateerde overtredingen te beëindigen, maar die overtredingen niet actief opspoort.

Actief handhavingsbeleid

Een actief handhavingsbeleid is er niet alleen op gericht om geconstateerde overtredingen te beëindigen maar spoort die overtredingen ook actief op. Dit kan bijvoorbeeld middels bedrijfscontroles.

Preventieve handhaving.

Bij preventieve handhaving wordt getracht in goed overleg met de overtreder te voorkomen dat er milieuhygiënische situaties ontstaan of deze zo snel mogelijk op te heffen. Preventieve handhaving kan plaatsvinden zonder enige verdenking van een overtreding.

Repressief handhavingsbeleid

Repressieve handhaving is gericht op het treffen van bestuursrechtelijke sancties en/of het opleggen van strafrechtelijke straffen en maatregelen. Het belangrijkste einddoel is in alle gevallen het beëindigen van milieuhygiënische situaties.

Spoedeisende overtredingen

Er kunnen zich spoedeisende overtredingen voordoen die noodzaken tot onmiddellijk bestuursrechtelijk optreden. In deze gevallen is er sprake van:

- Een directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van milieu of openbare gezondheid en/of
- Recidive van een (structureel) ernstige overtreding binnen twee jaar.
- calamiteiten

Ernstige overtredingen

Onder ernstige overtredingen wordt in principe verstaan:

- Opzettelijke lozing of storting van afvalstoffen, verontreinigende, gevaarlijke of schadelijke stoffen zonder vergunning of gedoogbeschikking.
- Overtredingen waarbij het beschermde milieubelang in ernstige mate is geschonden of dreigt te worden geschonden, gelet op de aard en de risico's van de inrichting en de gevoeligheid van de omgeving.
- Commune delicten met milieurelevantie, zoals valsheid in geschrifte bij het doen van meldingen of registraties.
- Niet legaliseerbaar handelen zonder vergunning, melding of gedoogbeschikking.
- **Overtredingen die voldoen aan één of meer van de volgende criteria**:

Er bestaat een aanmerkelijke kans dat door niet optreden de overtreding op grotere schaal navolging vindt.

- De overtreding komt reeds op een zodanige schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden.
- Internationaal recht dwingt tot handhavend optreden.
- Overschrijding van emissievoorschriften van normen voor vrachten, steek- en etmaalmonsters met meer dan de in bijlage 1 aangegeven percentages (dit is met name relevant voor de handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren).
- Het opzettelijk niet indienen van voorgeschreven (sanerings)plannen.
- Opzettelijke overtreding van een administratief voorschrift ten behoeve van toezicht of tijdig optreden door het bevoegde gezag, zoals verplichtingen tot melding, registratie, meten of bemonsteren.
- Recidive van minder ernstige overtredingen binnen één jaar (dit betekent dat het bedrijf in het voorafgaande jaar voor een vergelijkbare overtreding met een vergelijkbare oorzaak ten minste

- één keer aantoonbaar is gewaarschuwd en/of bestuursdwang- of dwangsombeschikking en/of proces-verbaal heeft gekregen).
- Overtreding van artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht (medewerkingsverplichting).
- Indien zich, bijzondere omstandigheden in aanmerking genomen, een overtreding voordoet, die als ernstig kan worden gekwalificeerd doch niet onder bovengenoemde categorieën valt, zal dit uitdrukkelijk gemotiveerd in de voorwaarschuwing en/of sanctiebeschikking kenbaar worden gemaakt. In de projectvoorstellen voorafgaande aan een project en in de consideransen van de vergunningen, zullen de ernstige overtredingen nader worden aangemerkt.

Niet ernstige (overige) overtredingen

Voorschriften waarvan overtreding een minder milieubelastend effect heeft, worden aangemerkt als niet ernstige overtredingen.

Kernbepalingen

Onder kernbepalingen verstaat het openbaar ministerie die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.

Gedogen

Het niet-optreden tegen overtredingen van rechtsregels door een orgaan dat tot zodanig optreden in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is.

Passief gedogen (stilzwijgend)

Van passief gedogen is sprake indien het bevoegd gezag op de hoogte is van een illegale situatie, maar daartegen niets onderneemt.

Actief gedogen (uitdrukkelijk)

Bij actief gedogen wordt de illegale situatie vastgelegd in een gedoogbeschikking of gedoogovereenkomst.

BIJLAGE 4 Processchema toezicht en handhaving